

algo para recordar

participación popular en la planificación latinoamericana

ENTRE los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, figura el de la llamada participación popular. Esa participación consiste en la "obtención del apoyo del pueblo para las actividades del desarrollo nacional y la participación de amplios grupos sociales en dichas actividades".

Para señalar las limitaciones que ofrece este tipo de estudio en América Latina, conviene recordar que en 1962, un grupo de dirigentes sindicales continentales y extracontinentales, designados por la O.E.A. en colaboración con la O.C.D.E., manifestaron no haber encontrado pruebas de una participación de los sindicatos en la planificación, ni indicios de que las autoridades realicen esfuerzos sin-

ceros para atraer a los representantes obreros e incorporarlos como consultores al proceso de planificación.

En estos momentos, la participación en América Latina, constituye mucho más un programa y un anhelo que una realidad.

LA PLANIFICACION COMO TECNICA DE DESARROLLO

La planificación como técnica para la promoción del desarrollo económico y social pasó a integrar la política oficial en América Latina al consagrarse en 1961 en la Carta de Punta del Este el principio de la ejecución de "programas nacionales de desarrollo económico y social amplios y bien concebidos, encaminados

a lograr un crecimiento autosuficiente". A su implantación práctica han contribuido, en buena medida, las exigencias de la Alianza para el Progreso y de los organismos internacionales de crédito.

Según la C.E.P.A.L., alrededor de 1966 todos los países de América Latina contarían con su plan global de desarrollo. Este tipo de plan, constituye "el punto de partida de la planificación".

Para evaluar los progresos realizados en este campo, es necesario tener en cuenta las dificultades administrativas, técnicas e informativas que deben enfrentarse. De ello resulta una escasa coordinación de los proyectos, de las distintas administraciones, de los organismos del plan con los organismos presupuestarios, y de lo regional con lo nacional.

Los esfuerzos se han concentrado, principalmente, en las tareas de orientación, quedando menos desarrollado el aspecto de la información y de la ejecución. El control y la evaluación faltan casi por completo.

Los organismos técnicos de planificación que se han creado en los distintos países, comprenden una oficina nacional, completada muchas veces por otras sectoriales y regionales. Las oficinas sectoriales, que en principio deben constituirse en los distintos ministerios, por lo general no funcionan o no lo hacen adecuadamente.

Por otro lado, en vista de que estos mecanismos han sido injertados en una estructura administrativa tradicional, que no había sido concebida para este tipo de actividades, puede explicar no sólo el surgimiento de roces y tiranteces, sino también, la falta de coordinación necesaria. A ello deben agregarse los problemas creados por la inestabilidad política

y la frecuencia de cambios de orientación que ésta implica.

PLANIFICACION: VEHICULO DE PARTICIPACION

A pesar de las dificultades anotadas y de sus defectos, los organismos técnicos de planificación han logrado una ubicación de alto nivel en la estructura de la administración pública y sus funciones parecen haberse enraizado firmemente.

Sin embargo, el principio de la planificación no quedó consagrado sólo como recurso técnico para la promoción del desarrollo, sino también como medio para la asociación de los empleadores y los trabajadores en las tareas respectivas.

Se ha considerado que una de las formas de lograr la movilización de los sectores activos de la población, consistía en asociarlos a la elaboración y ejecución del plan, lo cual, al mismo tiempo que exigía sus esfuerzos y apoyo, redundaría finalmente en su propio beneficio.

Concebida con sentido amplio, la participación implicaría una verdadera opción fundamental, con vistas a la democratización de un proceso coordinado de desarrollo, por medio del diálogo entre grupos profesionales que representen intereses determinados, los técnicos del plan y los gobernantes.

LOS TRABAJADORES

Para esta participación se requieren organizaciones fuertes, representativas y cuyos dirigentes cuenten con capacidad técnica. Resulta exigible el conocimiento de las cuestiones económicas y sociales que afectan en profundidad al país, a fin de evitar que los sindicatos se limiten a aprobar o adoptar fórmulas que sólo escarban la superficie de los distintos pro-

blemas. Requiere, también, honestidad frente a los trabajadores que representan. Conviene señalar que, a diferencia de los sindicatos europeos, las organizaciones obreras de América Latina, parecen haber asumido una actitud favorable a la tarea planificadora.

Fueron numerosas las entidades regionales y nacionales que han insistido en este sentido. Pero, a pesar de esas declaraciones, la actitud concreta de los sindicatos para lograr la implantación de un sistema de participación, la puesta en vigor de un mecanismo ya existente o la corrección del mismo, se muestran poco decididas y exigentes. Es cierto que una acción de masas a dicho fin no sería fácilmente viable. Pero aún así, si se comparan los esfuerzos y el apremio con que las organizaciones nacionales apoyan sus demandas, parecería que la participación en la tarea de planificar no constituye una de las reivindicaciones más importantes para la mayoría de aquéllas.

LOS EMPLEADORES

Adoptaron una posición más favorable que los empresarios de otras regiones, inclusive la de países más avanzados económicamente. Ello no implica que dejen de apoyar vigorosamente los principios de la libre empresa y que no desconfíen de una intervención errática de los organismos gubernamentales, que se traduzcan en complicaciones burocráticas y engorros administrativos. Pero en vista de las dificultades que ofrece, principalmente el desarrollo de la industria, los empresarios estarían dispuestos a aceptar cierta programación indicativa, que imprima racionalidad a la evolución económica y coadyuve al esfuerzo.

La participación conjunta de empleadores no deja de presentar problemas, por su carácter heterogéneo. Puede tratarse de grandes y medianos propietarios rurales, por un lado, y de minifundistas, por el otro; de grandes empresas industriales extranjeras o nacionales de estrecha vinculación con el extranjero, de empresas de limitados alcances y restringidas al marco nacional y de empresas del Estado o mixtas; de empleadores vinculados en función de su origen étnico, etc. Ello no ha impedido, sin embargo, su agrupación en organizaciones de tipo sectorial y en otras de carácter central.

Uno de los problemas a tener en cuenta, se relaciona con la conducta que pueden asumir las grandes empresas frente a su integración en el plan. En una situación de desarrollo desequilibrado, tales empresas, en caso de ocupar una posición dominante en la vida nacional, pueden desvirtuar en la práctica la orientación que el plan quisiera imprimir al proceso económico. Su independencia financiera y técnica les permite escapar a una serie de medidas destinadas a dirigir la evolución económica y social, en el caso en que no decidieran contribuir activamente a la corrección de los desequilibrios existentes.

POSICION DE LOS GOBIERNOS

Para apreciar la posición de los gobiernos latinoamericanos es necesario comparar, por un lado, las declaraciones oficiales y los textos legales existentes, y por otro, las realidades de la participación. Los resultados de este cotejo son poco satisfactorios y deben evaluarse a la luz de diversos factores: la novedad de la empresa, las dificultades políticas inhe-

rentes y cierto escepticismo con respecto a los fines que pudieran lograrse.

El temor a la politización de las discusiones en torno al plan, constituye uno de los motivos que frenan a los gobiernos. Este temor se halla compartido en gran parte por los técnicos de la programación.

Tal actitud es, en principio, comprensible, especialmente si se tiene en cuenta la vinculación que existe muchas veces entre los sindicatos y determinados partidos, que pueden encontrarse en la oposición. Sin embargo, esta situación no debería conducir a que se eviten las discusiones sobre los problemas económicos y sociales, a pesar de las controversias que resultan de posiciones encontradas.

La creación de mecanismos de participación, con real influencia sobre la estructuración de la política económica y social, puede dar lugar en algunos casos a problemas de tipo constitucional, habiéndose llegado a expresar el temor ante una presunta introducción de organismos de tipo corporativista. A este respecto, convendría referirse a los sistemas implantados no sólo en una serie de países europeos, sino también en otros en vías de desarrollo, en los cuales ha quedado ampliamente aceptada la idea de una representación de los intereses sectoriales por las organizaciones profesionales respectivas, además de la representación tradicional de tipo político. Ambas constitu-

yen facetas del proceso de adopción de decisiones.

CONCLUSIONES

La aplicación práctica de una participación en sentido amplio presenta indudablemente dificultades en América Latina en vista de los problemas que crea el llamado dualismo social y tecnológico, sumado a la creciente movilización de masas, que no ha encontrado aún, una respuesta suficiente y adecuada en los mecanismos de integración. Las mismas dificultades que ofrece la democracia política, surgen también en el campo de la democracia económica.

La posición dispar que pueden adoptar los distintos sectores frente a la política económica, como consecuencia de dicho dualismo y la insuficiencia de desarrollo, permite concebir que una participación auténtica tendrá muchas veces un matiz predominantemente conflictivo. Ello no quita que pueda resultar de aquí la vía apropiada que conduzca a un desarrollo permanente y por ende a una armonización social.

Comprendida en estos términos la participación, deberá ofrecérsele el marco institucional que haga posible el diálogo entre las partes con la amplitud necesaria. ♦

Condensado de la *Revista Internacional del Trabajo*, Junio de 1967, Vol. 75, N° 6. Autor: GERARDO VON POTOLSKY.